Die
Ministerverantwortlichkeit
in Theorie und Praxis.

Erläutert

an den Verfassungen der deutschen konstitutionellen Monarchien.

Inaugural-Dissertation

verfasst und einer

Hohen Juristen-Fakultät

der

Universität Erlangen

vorgelegt von

Dr. jur. utr. Heinr. Krieghoff.

Gotha.

Druck von Th. Herm. Wechsung.

1894.

Seinen teuren Eltern

in Liebe und Dankbarkeit gewidmet

vom Verfasser.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535724_0231

Literatur.

Wenn der berühmte Staatsrechtslehrer Mohl[1]) in seiner Monographie über Ministerverantwortlichkeit beim Aufzählen der literarischen Hilfsmittel zu diesem Thema klagt, dass, so wichtig der Gegenstand sei und so viele anregende Fragen dem Rechtsgelehrten und dem Staatsmann sich darböten, er gleichwohl nur geringe wissenschaftliche Beachtung und schriftstellerische Bearbeitung gefunden habe, so ist heute diese Klage kaum noch begründet.

Was zunächst die monographischen Bearbeitungen der Lehre anbetrifft, so sind folgende bei der Anfertigung dieser Arbeit benutzt worden:

Buddeus, Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien. Monographie eines alten Geschäftsmannes. Leipzig 1833.

Mohl, Robert, Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung, rechtlich, politisch und geschichtlich entwickelt. Tüb. 1837.

Bischof, Dr. H., Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland . . . In Linde's Archiv für das öffentliche Recht des deutschen Bundes. 3. Band 2. Heft Giessen 1859.

Samuely, Dr. A., Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie. Eine staatsrechtliche Abhandlung. Berlin 1869.

Rössler, Dr. C., Verantwortlichkeit der Minister in dessen „Studien zur Fortbildung der preussischen Verfassung". Berlin 1864.

Pistorius, Dr. Th., Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht. 1891.

Preuss, in der Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft Bd. 45 S. 436 ff.

Von den Bearbeitungen des allgemeinen Staatsrechts und verwandter Disziplinen sind zu nennen:

Stahl, Die Philosophie des Rechts. II. Bd. 2. Abt. S. 343 ff.

Dahlmann, F. C., Die Politik auf den Grund und das Mass gegebener Zustände zurückgeführt. I. Bd. S. 104 ff.

Stein, Verwaltungslehre. I. Bd. S. 86 ff.

Störk, Handbuch der Verfassungen.

---

[1]) Mohl, Monogr. S. 88.

Von den Darstellungen gemeinen deutschen Staatsrechts wurde berücksichtigt:

Zachariae, H. A., Deutsches Staats- und Bundesrecht. 3. Aufl. Bd. I.

Laband, Staatsrecht des Deutschen Reichs. Tüb. 1876.

Klüber, Öffentliches Recht des Deutschen Bundes. Frankfurt 1841.

Zöpfl, Grundsätze des allgemeinen und konstitutionellen monarchischen Staatsrechts. Leipzig 1863.

Meyer, G., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 3. Auflage 1893.

Von den partikularstaatsrechtlichen Werken, abgesehen von den Verfassungsurkunden, Grundgesetzen u. s. w. der deutschen Einzelstaaten:

v. Rönne, L., Staatsrecht der preussischen Monarchie. Berlin 1881.

Schulze, Herm., Preussisches Staatsrecht. Leipzig 1872.

Bornhak, Preussisches Staatsrecht. Freiburg 1888 ff.

Seydel, Bayerisches Staatsrecht. München 1884 f.

Beschorner, J. H., Ministerverantwortlichkeit und der Staatsgerichtshof im Königreich Sachsen nebst einer vergleichenden Darstellung der bezüglichen Gesetzgebung einiger anderen Länder. Berlin 1877.

Scheuerlen, C. F., Der Staatsgerichtshof im Königreich Württemberg mit Hinweisung auf die analogen Einrichtungen in anderen deutschen Bundesstaaten. Tüb. 1835.

Hauke, Dr. F., Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit. 1888.

Auch fanden sich in Staatswörterbüchern bald kürzere bald ausführlichere Artikel über die Ministerverantwortlichkeit, von denen zu erwähnen sind:

In Bluntschli's Staatswörterbuch: Bluntschli: Art. „Verantwortlichkeit der höchsten Staatsbeamten". 10. Bd. S. 746 ff.

In Rotteck und Wilker's Staatslexikon: Held: Art. „Ministerium". Bd. 10. S. 56 ff und „Staatsgerichtshof" Bd. 13. S. 590 ff. und Welker: Art. „Verantwortlichkeit der Fürsten und Minister" Bd. 14. S. 339 ff.

In v. Stengel's Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. 2. S. 492 ff. Art. „Staatsminister" von Brie.

‚La responsabilité des ministres est tellement inhérente à l'essence d'une monarchie constitutionelle, que l'on peut affirmer, que sans cette garantie nécessaire, il serait impossible d'indiquer une différence réelle dans la prâtique et l'action entre la nature de ce gouvernement et celle d'une monarchie absolue.'

(Le Graverand: Des lacunes de la legislation française Tom. II. ch. III.)

Mit diesem Satze der französischen Gelehrten scheint auch uns der leitende Gesichtspunkt gegeben zu sein, von dem aus die viel bearbeitete und ebenso viel bestrittene Frage der Ministerverantwortlichkeit zu betrachten ist. Ich meine den Zusammenhang dieser Lehre mit der der konstitutionellen Monarchie oder der Einherrschaft mit Volksvertretung, auch repräsentative Monarchie genannt. Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit lässt sich nur erklären aus dem Wesen der konstitutionellen Monarchie. Sie hat den eigentümlichen Begriff des Ministers erst erzeugt, indem sie dem Minister eine eigenartige Stellung im Staate zuwies, welche hinwiederum eine eigenartige Verantwortlichkeit desselben begründete — die Ministerverantwortlichkeit.

Wie nun die Idee der konstitutionellen Monarchie als der besten Staatsform sich in unserem heutigen Staatsleben Bahn gebrochen und als solche von jedem Unbefangenen anerkannt werden wird, ebenso ist in dieser konstitutionellen Monarchie neben der Unverantwortlichkeit des Monarchen, in welchem die Einheit und Totalität des Staatswillens zum persönlichen Ausdruck kommt, die Verantwortlichkeit der Minister als die notwendigste Konsequenz und als ein integrierender Bestandteil derselben zu erachten.

‚The King can do no wrong' sagt uns eine politische Parömie Englands und es giebt wenige Schriftsteller über konstitutionelles

oder allgemeines Staatsrecht, welche nicht, wenn auch zum Teil sehr ungern, die zum Axiom gewordene Heiligkeit und Unverletzlichkeit der Person des Fürsten anerkannt hätten. Ebenso notwendig jedoch wie der Monarch unverletzlich und unabsetzbar ist, ebenso notwendig muss der Staatsbeamte verantwortlich und absetzbar sein. Er übt ja die Staatsgewalt nicht kraft eigenen Rechts, sondern nur vermöge eines ihm vom Inhaber der Staatsgewalt dazu erteilten Auftrags, mithin als ein fremdes Recht aus.

Der Mandatar aber ist stets gehalten dem Eigentümer des Geschäfts Rechenschaft abzulegen. „Ein Beamter mit monarchischen Rechten und ein monarchisch Berechtigter mit Unterthanenpflichten ist eine Zwittergestalt, für welche sich ein neues Staatsrecht noch bilden muss. Es ist ein staatsrechtliches monstrum horrendum ingens!“ [1])

Aus alledem geht wohl die Notwendigkeit der Ministerverantwortlichkeit im Zusammenhang mit der konstitutionellen Monarchie zur Genüge hervor, gleichwohl sind dem Prinzip auch mannigfache Einwendungen gemacht worden, welche unter anderen von Mohl [2]) sehr treffend und scharf zurückgewiesen werden. So hat man demselben einmal Unwirksamkeit vorgeworfen und dies damit begründet, dass sich wohl selten eine Majorität zur Erhebung der in ihren Folgen so gewaltigen Ministeranklage in der Ständeversammlung finden werde, dazu seit dem Bestehen der Ministerverantwortlichkeit eine verhältnismässig ganz geringe Anzahl von Ministeranklagen vorgekommen sei. Zudem sei es ungerecht und unbillig — ein Einwand, der am häufigsten von den Freunden des Absolutismus erhoben wird — weil es auf der einen Seite das Staatsoberhaupt in ganz unwürdiger Weise in der Ausübung seines souveränen Willens beschränke, andernseits den Minister in einen eigentümlichen von dem Verhältnisse der übrigen Staatsdiener namentlich durch die unbedingte Entlassbarkeit vom Amte sehr verschiedenen Rechtszustand versetzt habe und ausserdem die Stellung mit solchen Gefahren umgebe, dass mancher ausgezeichnete Mann von der Bewerbung um den wichtigen Posten des Ministers abgehalten werde. Auch im Widerspruch mit einer klugen und gesunden Politik stehe das Prinzip, weil durch dasselbe ein allzuhäufiger Wechsel in der Besetzung der Stelle der obersten Staatsbeamten eintrete und damit auch das Wohl des Staates auf das heftigste gefährdet wäre.

Solchen Schriftstellern gegenüber, welche allerdings mit mehr Eifer als Erfolg die Nutzlosigkeit ja Schädlichkeit der Minister-

[1]) Cnyrim, Dr. A., Die Verantwortlichkeitsfrage, staatsrechtlich und praktisch beleuchtet. Frankfurt a. M. 1848.

[2]) Mohl S. 69 ff.

verantwortlichkeit nachzuweisen suchten, hat sich doch schon längst die richtige Erkenntnis Bahn gebrochen, dass eine gesetzlich geregelte mit den übrigen Einrichtungen des Staats im Einklang stehende Verantwortlichkeit der obersten Beamten eine Grundbedingung des konstitutionellen Lebens ist, „mit Hülfe deren", wie Klüber [1]) sagt, „der verfassungsmässige Monarch der Mittelpunkt der Macht und Majestät der Nation wird, unerreichbar für den Stoss politischer Bewegung".

In der Erkentniss dieser Notwendigkeit haben nunmehr wohl ohne Ausnahme die konstitutionellen Monarchieen die Ministerverantwortlichkeit als einen der Hauptsätze in ihre Verfassungen aufgenommen, sodass eine Schilderung des Instituts, welche in dieser Arbeit versucht werden soll, von naheliegendem Interesse sein dürfte.

Wie wohl bei jedem Rechtsinstitut, namentlich auf staatsrechtlichem Gebiete, lässt sich auch bei unserer Aufgabe eine Scheidung in Theorie und Praxis vornehmen. Und so halte auch ich es zum Verständniss vorliegenden Problems, welches eine so verschiedenartige Anwendung im Staatsrecht der deutschen Monarchieen oder vielmehr der deutschen Einherrschaften mit Volksvertretung gefunden hat, für notwendig, dasselbe zunächst theoretisch zu betrachten, seinen Begriff und sein Wesen zu erkennen zu suchen, seinen Umfang zu bestimmen und die allgemeinen Erfordernisse zu einer Geltendmachung ins Auge zu fassen.

Dann wird dieser letzte Punkt die Brücke bilden zum zweiten Teil unserer Betrachtung — gewissermassen den Beispielen und Belegen für die im ersten Teil aufgestellten allgemeinen Regeln — der praktischen Gestaltung der Ministerverantwortlichkeit in den deutschen Staaten mit konstitutionellen Verfassungen.

Ihm wird ein kurzer Rückblick auf die historische Entwickelung des Instituts der Ministerverantwortlichkeit, wobei auch ausserdeutsche Einrichtungen zu erwähnen sein werden, vorausgeschickt werden, um sodann an der Hand der erzielten Ergebnisse mit einer Betrachtung der gegenwärtigen Lage dieses staatsrechtlichen Prinzips zu schliessen.

Der Begriff, das Wesen der Ministerverantwortlichkeit lässt sich nur dann richtig feststellen, wenn man eine Scheidung in der Stellung des Ministers vornimmt, eine Scheidung in der Weise, dass zunächst das Verhältniss der Minister zum Souverän, sodann das zur Volksvertretung untersucht werde.

Was nun die Verantwortlichkeit der Minister gegenüber der Krone [2]) anbetrifft, so tritt dieselbe, wie in den meisten Ver-

[1]) Klüber S. 565.

[2]) Ueber dieses Verhältnis vergl. Samuely S. 11 ff. Buddeus S. 17 ff. Bischof S. 30 ff.

fassungen bestimmt ist, durch das Institut der Kontrasignatur in die Erscheinung. Die Minister — als solche sind diejenigen Staatsbeamte zu verstehen, zwischen denen und dem königlichen Willen kein andrer Wille steht, die Spitzen der Centralverwaltung im konstitutionellen Staat — sind nach sämmtlichen [1]) Verfassungen solcher Staaten gehalten, alle in Regierungsangelegenheiten vom Souverän ausgehenden Befehle und Anordnungen mit zu unterzeichnen, damit dieselben durch diese Kontrasignatur rechtlich verbindende Kraft erhalten und vollziehbar werden. Damit ist jedoch, wie einige [2]) behaupten, durchaus nicht gemeint, als sei die Kontrasignatur ein ausschliessliches und notwendiges Postulat zur Begründung der Ministerverantwortung, denn dann könnten ja nur der oder die Minister, welche wirklich ihren Namen unterschrieben haben, zur Verantwortung gezogen werden, aber nicht die, welche eigentlich mitgewirkt und Urheber der betreffenden Massregel gewesen sind, ohne unterschrieben zu haben. Schon mit dem im ganzen Rechtsleben allgemein anerkannten Satze, dass auch Unterlassungen da, wo zu handeln Pflicht war, rechtliche oder strafbare Folgen nach sich ziehen, lässt sich obige Ansicht widerlegen. Nein! Die Kontrasignatur hat für die Verantwortlichkeit nur die Bedeutung eines authentischen Beweises der Mitwirkung des Ministers zu dem von ihm kontrasignirten Akte des Souveräns. Sie bezeichnet daher stets eine verantwortliche aber nicht die ausschliesslich verantwortliche Person.

Doch zur Verantwortlichkeit selbst! Dass dieselbe dem Monarchen gegenüber besteht, kann wohl als selbstverständlich vorausgesetzt werden und wird auch von Niemandem bestritten. Er allein hat das Recht nach freier Wahl seine Minister als die höchsten Beamten der Krone zu ernennen und zu entlassen. Über den Inhalt dieser Verantwortlichkeit gehen jedoch die Ansichten der Schriftsteller auseinander und ich finde deutlich drei Theorien unterschieden.

Nur weniger Worte bedarf die von dem berühmten französischen Publizisten Benjamin Constant [3]) begründete Theorie, da dieselbe keinen Eingang in das positive deutsche Recht gefunden hat. Nach englischem Vorbild auf dem Boden der Gewaltenteilung stehend, hält er für unvereinbar mit der Unverantwortlichkeit des Monarchen, dass dieser selbst thätig werde, teilt ihm vielmehr eine neutrale, nur durch Repräsentation glänzende Stellung bei, während die Minister als die selbständigen Träger der Exekutive erscheinen. Es ist klar, dass

[1]) Eine Ausnahme bildet allein England.
[2]) Held: Verfassungsrecht S. 307. Bischof, S. 45, 47.
[3]) Benjamin Constant: De la responsabilité des ministres. Paris 1874.

mit dieser Forderung das Staatsoberhaupt der staatlichen Aktion gänzlich entrückt zu einer Ruhe und Neutralität verwiesen wird, welche im direkten Widerspruch zur Idee der Monarchie, zur einheitlichen Konzentration der Staatsgewalt in der Person des Monarchen, steht. Der Fürst im konstitutionellen Staat kann und darf niemals neutral sein, er hat die Macht und das Recht, selbst zu regieren, wenn auch dafür gesorgt wird, dass er die Grenzen seiner Rechte und Pflichten nicht willkürlich überschreite.

Im schroffen Gegensatz zu der Constant'schen Theorie, welche den eigentlichen Kern, das Wesen der Monarchie, zerstört, steht die von Buddeus und Bischof vertretene Theorie, in Beziehung auf die Ministerverantwortlichkeit zuweilen als „Prügelknabentheorie" bezeichnet. Zwar ist von ihr das Prinzip der Selbstregierung energisch gewahrt und der Fürst an die Spitze der Regierungsgeschäfte gestellt, die ihm gebührende Stellung; allein aus diesem Prinzip ziehen sie die offenbar falsche Folgerung, dass der Minister nicht für sein eigenes, sondern für das Verhalten des Souveräns einstehe. „Die ganze Idee der modernen Ministerverantwortlichkeit erschöpft ihren vollen Inhalt darin und bedingt gerade durch diese Beschränkung ihre naturgemässe Bedeutung, dass der Minister kein eigenes Verbrechen büsst, sondern nur jenes sühnt, dessen Ahndung auf den Souverän zu lasten hätte" [1]). Zweck des ganzen Institutes sei ein Korrektiv für die Unverantwortlichkeit des Monarchen zu schaffen, infolgedessen sich diese Verantwortlichkeit nur auf Handlungen des Souveräns beziehe, niemals aber auf die von den Ministern ohne oder gegen den Willen derselben innerhalb ihrer eigenen Amtskompetenz vorgenommenen Akte ausgedehnt werden dürfe.

Nicht besser dürfte das Verkehrte dieser Ansicht gezeichnet werden als mit den eigenen Worten eines Vertreters der Theorie selbst, der damit von vornherein den Stab über dieselbe gebrochen hat. „Der Minister soll der Sonffre-douleur des Monarchen sein — ein allen philosophischen und positiven Rechtsbegriffen so zuwiderlaufendes Verhältnis, dass es nur da und so eintreten kann, wo und wie es ausdrücklich und so ganz besonders festgesetzt ist", sagt Buddeus [2]) im dritten Paragraphen seiner Lehre von der Ministerverantwortlichkeit. Das Widersinnige dieser Auffassung bedarf wohl kaum der Widerlegung. Das ist ja eben die Pflicht der Minister, zu prüfen, ob die Befehle des Fürsten mit den Gesetzen des Staates harmonieren, es ist seine

[1]) Bischof S. 30.
[2]) Buddeus S. 5.

Pflicht, die Mitwirkung zu widerrechtlichen und schlechten Regierungsakten zu verweigern, im Notfalle auf seine Stellung zu verzichten.

Nicht weniger falsch scheint uns die auch von anderen als den oben im Zusammenhang mit dieser Theorie erwähnten Schriftstellern gemachte Unterscheidung in den „Handlungen“ der Minister zu sein und infolgedessen die ganz verschiedene Verantwortlichkeit dafür. Für die Schuld des Monarchen soll der Minister büssen, für seine eigenen Handlungen jedoch soll er unverantwortlich sein! darin besteht ja doch das konstitutionelle Prinzip, dass jeder für die pflichttreue Ausübung des ihm anvertrauten Amtes einstehen muss. Das ganze Institut würde ja illusorisch und dem Absolutismus Thür und Thor geöffnet, wollte man eine solche Unterscheidung aufrichten. Die Verantwortlichkeit des Ministers bleibt immer dieselbe — gleichviel ob er durch seine Zustimmung den Willen des Monarchen zu seinem eignen macht oder ob er für sich allein handelt.

Die dritte Theorie endlich verknüpft mit dem Satze der Unverantwortlichkeit des Königs die Vorstellung, als ob der Monarch kein Unrecht thun wolle und könne. Sie wird vertreten von Zöpfl [1]) und Klüber [2]) und hat sogar in dem grossherzoglich hessischen Gesetz vom 5. Juli 1821 über die Verantwortlichkeit der Minister Ausdruck gefunden. Die englische Parömie „Der König kann nicht Unrecht thun“ wird wörtlich aufgefasst, als könnten rechtsverletzende Regierungsakte nie vom landesherrlichen Willen ausgehen, sondern nur in einem Missverständnis gegründet sein. Dieser Vorstellung kann nur die Bedeutung einer Rechtsfiktion zukommen, andernfalls würde sie eine psychologische Ungeheuerlichkeit behaupten, welche ebenso durch die Geschichte wie durch den gesunden Menschenverstand Lügen gestraft wird. Ausserdem könnte sie nur ein einziges Vergehen der Minister begründen, sie würde die Anklage nur auf das von der fraglichen Verfassungsverletzung unabhängige Delikt der Nichtaufklärung des Monarchen stützen können.

So stehen sich in dem Verhältnis zwischen Monarch und Minister zwei scheinbar unvereinbare Gegensätze gegenüber, auf der einen Seite die nur moralische Verantwortlichkeit des Souveräns, auf der anderen die rechtliche des Ministers. Die Aufgabe des konstitutionellen Staatsrechts war es, diesen Widerstreit zu lösen; eine Lösung ist darin gefunden worden, dass dem Staatsoberhaupt Organe zur Seite gestellt werden, an deren

[1]) Zöpfl. 4. Aufl. II. S. 406.
[2]) Klüber. S. 535.

Zustimmung und Mitwirkung dasselbe bei allen seinen Regierungshandlungen gebunden ist und, welche durch die äussere Form der Kontrasignatur die Verantwortlichkeit für ihre Mitwirkung tragen.

Damit ist jedoch das der Ministerverantwortlichkeit eigene Wesen noch keineswegs erschöpft, denn offenbar wäre jede Verantwortlichkeit illusorisch, gäbe es nicht ein Organ, welches dieselbe geltend machen könne. Dass dieses Organ nicht der Monarch sein darf, ist wohl selbstverständlich; denn wo bliebe ein Schutz für die Gesetzesverletzungen, deren sich die Minister im Einverständniss mit dem Monarchen schuldig machen würden, oder wer wollte die Minister wegen der innerhalb ihrer Kompetenz vorgenommenen Handlungen zur Rechenschaft ziehen, wenn es der Monarch nicht thäte?

Aus dem nunmehr zu erörternden Verhältnis des Ministers zur Volksvertretung — als der gewissermassen negativen Seite des Wesens seiner Verantwortlichkeit — wird klar hervorgehen, dass nur diese als das das Volk in seiner Gesammtheit repräsentierende Organ zur Realisirung der staatsdienerlichen Ministerverantwortlichkeit berufen sein kann. Die Aufgabe der Volksvertretung ist eine doppelte in der konstitutionellen Monarchie. Sie ist einmal berufen bei der Ausübung der Staatsgewalt selbständig mitzuwirken und zweitens hat sie auch, was eigentlich aus dem ersten Satze von selbst hervorgeht, das Privilegum, die Rechte und Interessen der Unterthanen der Regierung gegenüber zu wahren, dafür zu sorgen, dass die unter ihrer Mitwirkung zu stande gekommenen Gesetze auch beobachtet und ausgeführt werden. Dieses Recht der Kontrolle, welches namentlich im englischen Parlamentismus zur vollsten Blüte gelangt ist, erstreckt sich naturgemäs auf den gesammten Staatsorganismus und bedarf zur vollen Wirksamkeit notwendig eines rechtlichen Schutzes. Dass als solcher nicht die in vielen Verfassungen gewährleistete Beschwerde der Stände genügen kann, erklärt sich schon daraus, dass ja die Gewährung der Abhülfe doch immer von der Willkür des Monarchen abhängt. Nur das Recht, die Minister anklagen zu können, giebt der Volksvertretung ein Mittel in die Hand, mit dem sie erforderlichenfalls ihrer rechtlichen Ueberzeugung wirksamen Nachdruck zu geben vermag. Es ist dies Klagerecht der Volksvertretung auf die Sicherung ihres gesetzlichen Wirkungskreises der einzige Schutz, dessen die Volksvertretung gegen die mit der Macht und allen Befugnissen der Staatshoheit ausgerüstete Regierung geniesst. „Es ist ihr Schwert, welches sie jedoch nicht leichtsinnig ziehen, nicht wie einen Rappier zum Fechterstreichen brauchen darf.“ [1])

[1]) Dahlmann S. 107.

Dieses Rechtsmittel der Anklage geht jedoch nicht soweit, dass es die Volksvertretung ermächtigt, die Organe der Regierung vom Amte zu entfernen, sondern ihr gebührt allein die Befugnis, in den äussersten Fällen den Spruch eines Gerichtshofes, ein förmliches Urteil zu veranlassen, ob ein Staatsdiener wegen schwerer Verletzung seiner Pflichten aus dem Amte zu entfernen sei. Auch der gegen das Anklageprivilegium der Volksvertretung gemachte Einwand, dass alle Gesetze und gesetzlichen Einrichtungen des Staates hinlänglich durch die ordentlichen Gerichte geschützt seien, fällt in sich zusammen, wenn man bedenkt, dass die ordentlichen Gerichte nur auf den Antrag des Staatsanwalts, welcher wiederum ein Organ der Staatsregierung ist, zum Schutze der staatlichen Einrichtungen einschreiten. Typisch ist zwar das Wort Stahl's, des Vertreters des monarchischen Prinzips: „Wir in Preussen haben das Recht der Ministeranklage abgelehnt, weil es die Minister unseres Königs sind", wie wenig dies jedoch zu der von uns als Grundlage angenommenen konstitutionellen Verfassung passt, ist wohl bereits oben erwiesen.

Auf diese Frage des Verhältnisses der Minister zur Volksvertretung wird später bei der Übersetzung dieser theoretischen Gesichtspunkte ins Praktische öfters zurückgekommen werden, aus dem hier über dieses Verhältnis sowohl als auch über die Stellung des Ministers zum Monarchen Gesagten geht wohl das eigentümliche Wesen der Ministerverantwortlichkeit — eigentümlich eben durch diese doppelten Beziehungen — zur Genüge hervor.

Ergänzend für unsere theoretische Erkenntnis der Ministerverantwortlichkeit tritt zu der Bestimmung ihres Wesens die ihres Umfangs hinzu oder die Frage, auf welches Rechtsgebiet sich das Institut erstreckt.

Für sie gilt ganz besonders alles das, was sich im allgemeinen von den Darstellungen der Lehre von der Ministerverantwortlichkeit sagen lässt, dass dieselben an grosser Unfertigkeit und Unbestimmtheit leiden. Es zeigt dies schon die äusserst unsichere Terminologie, welche natürlich nicht dazu dient, die Klarheit der Begriffe zu erhöhen. Bunt durcheinander finden wir die Ausdrücke: moralisch, parlamentarisch, juristisch, politisch, speziell, strafrechtlich, gerichtlich, konstitutionell u. a. m. Die Bedeutung und Berechtigung eines jeden einzelnen dieser Ausdrücke zu untersuchen, würde hier zu weit führen, nur sei versucht, dieselben unter wenigen Gesichtspunkten zusammenzufassen und zu gliedern.

Nach Pistorius [1]) ist unter Verantwortlichkeit die Pflicht zu

[1]) Pistorius Einleitung.

verstehen, über sein Verhalten Rechenschaft abzulegen und die daraus entsprungenen Folgen zu tragen. Diese Folgen können rein sittlicher Natur sein — sittliche Verantwortlichkeit — oder rechtlicher Natur — rechtliche Verantwortlichkeit. Letztere hinwiederum lassen sich, je nachdem ein Rechtssatz des Civil- oder Strafrechts verletzt ist, augenscheinlich in straf- und civilrechtliche teilen — straf- und civilrechtliche Verantwortlichkeit. Damit scheint mir der Umfang der Verantwortlichkeit, wie sie einen jeden Menschen treffen kann, erschöpft zu sein, und es ist nunmehr die mit der eigentümlichen Stellung des Ministers zusammenhängende Verantwortlichkeit zu gliedern.

In diesem Sinne ist unter der zuerst erwähnten sittlichen oder moralischen Verantwortlichkeit die Verantwortlichkeit vor der öffentlichen Meinung zu verstehen, welche Dahlmann [1]) die politische nennt, aber richtig als solche bezeichnet, wie sie täglich von dem auf sein Gemeinwesen aufmerksamen Volke gehandhabt werde, die sich in unbeschränktem Umfang in der freien Presse geltend mache und sich nicht beschränke auf die Rüge von Gesetzwidrigkeiten, sondern alles aufnehme, was gethan oder unterlassen mit der öffentlichen Wohlfahrt streite.

Aus dieser moralischen Verantwortlichkeit hebt sich heraus die politische und parlamentarische — Bezeichnungen, welche promiskue für jede gebraucht werden; mit Unrecht, denn offenbar ist der Umfang der politischen Verantwortlichkeit ein grösserer als der der parlamentarischen, sodass letztere nur einen Zweig der ersteren darstellt.

Unter politischer Verantwortlichkeit aber verstehen einige [2]) die rein politischen Fehler der Missregierung, auf welche später noch zurückgekommen werden wird, andere [3]) die Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Souverän, wieder andere [4]) überhaupt die allgemeine Pflicht der Minister vom Amte zurückzutreten, sobald sich ein unlösbarer Widerspruch zwischen ihrer Anschauung und derjenigen der Volksvertretung ergiebt.

Dagegen bedeutet die parlamentarische Verantwortlichkeit nach der übereinstimmenden Ansicht der meisten Schriftsteller die Pflicht der Minister, der Ständeversammlung oder auch einen Teil derselben zu jeder Zeit und über alle Regierungshandlungen Rede zu stehen.

Damit scheint die sittliche Verantwortlichkeit erschöpft und es bliebe nur noch die mit rechtlichen Folgen verbundene

[1]) Dahlmann S. 107.
[2]) so Bischof S. 15. Waitz: Grundzüge der Politik S. 52.
[3]) Kaltenborn, Einleitung in das konstitutionelle Verfassungsrecht.
[4]) Stein, Teil 1. S. 96. [S. 103.

besondere Verantwortlichkeit des Ministers zu erwähnen, die als juristische, rechtliche, besondere oder auch staatsrechtliche und mit Unrecht auch strafrechtliche bezeichnet worden ist. Unter ihr werden immer diejenigen Fälle rubriziert, wo eine Anklage des Ministers von seiten der Volksvertretung statthaft ist, allein bald versteht man darunter Verfassungs- und Gesetzesverletzungen, bald Pflichtverletzungen überhaupt. Jedenfalls ist sie die wichtigste, für die Stellung des Ministers ausschliesslich vorhanden, und in allen deutschen Verfassungsbestimmungen und Gesetzen über Ministerverantwortlichkeit zu Grunde gelegt, wenn auch stark verkümmert und getrübt durch Vorstellungen, welche der straf- und privatrechtlichen, der disziplinaren Beamtenverantwortlichkeit und teilweise der sittlichen Verantwortlichkeit entstammen. Ihre treffendste Bezeichnung ist wohl staatsrechtliche.

Nach dieser Abschweifung über die verschiedenen teils durch die Natur der Sache begründeten teils künstlich geschaffenen Seiten der Verantwortlichkeit der Minister, die uns jedoch im Interesse des Verständnisses für das folgende geboten erschien, kehren wir zu der eigentlichen Bestimmung ihres Umfangs zurück, und unterscheiden mit Samuely dabei drei Stufen:

Einmal die Verantwortlichkeit für Handlungen und Unterlassungen, welche in den gemeinen Strafgesetzen als gemeine oder Amtsverbrechen mit bestimmten Strafen bedroht sind und welche zugleich eine Verfassungsverletzung enthalten können.

Sodann für Handlungen, welche, ohne in einem gewöhnlichen Strafgesetz verpönt zu sein, sich als reine Verletzung der Verfassung oder der Verwaltungsgesetze darstellen.

Endlich für solche, welche, ohne überhaupt gegen eine bestimmte Gesetzesvorschrift zu verstossen, eine schwere Verletzung der aus der Natur des Amtes fliessenden Pflichten enthalten. Am besten erscheinen mir diese drei Kategorieen mit strafrechtlicher, staatsrechtlicher und politischer Verantwortlichkeit bezeichnet zu werden, und werden im folgenden diese Ausdrücke für obige Begriffe beibehalten werden. Alle drei Kategorieen haben natürlich in der Wissenschaft ihre Vertreter gefunden, doch hat immer eine oder die andere vorwiegend das Institut der Ministerverantwortlichkeit beherrscht. In seinen Anfängen herrschte die strafrechtliche Seite vor [1]), bald jedoch wurde der Kreis der Handlungen, welche eine Ministeranklage begründeten, immer weiter gezogen und politische Gesichtspunkte schoben sich in solchem Umfange in den Vordergrund, dass die rein strafrechtliche Verantwortung

[1]) Vertreter dieser Theorie: John, Zachariae; Mohl, Hanke.

sich mit der staatsrechtlichen vermischte. Der strafrechtlichen Auffassung trat dann entschieden Bluntschli entgegen, er ging allerdings in der Hervorhebung des politischen Zwecks der Einrichtung soweit, dass er auch die der blossen politischen Verantwortlichkeit unterliegenden Handlungen zum Gegenstand richterlichen Verfahrens gemacht und in den Kreis rechtlicher Verantwortlichkeit hineingezogen wissen wollte.

Ihn übertraf noch Samuely[1]), welcher die Ministerverantwortlichkeit unter dem Gesichtspunkt der disziplinaren Verantwortlichkeit der Beamten behandelte, wodurch die Gerichte die Natur besonderer Disziplinarhöfe erhielten.

Was nun zunächst die strafrechtliche Verantwortlichkeit anbetrifft, so kann wohl kein Zweifel obwalten, dass die Minister wegen gemeiner Verbrechen und Vergehen sowie wegen besonderer Amtsverbrechen denselben allgemeinen strafrechtlichen Vorschriften unterliegen, wie alle übrigen öffentlichen Beamten, die sich solcher strafbaren Handlungen schuldig machen. Nichts ist natürlicher, als dass die Aburteilung solcher Handlungen den gewöhnlichen kompetenten Strafgerichten gebührt, da ja der für die Verbrechen der zweiten Kategorie — die der Verfassungsverletzung — zu schaffende besondere Gerichtshof kein privilegirtes, persönliches, sondern lediglich ein sachliches Forum bildet.

Freilich ist das Prinzip, wie später ausführlicher gezeigt werden wird, manigfach durchbrochen worden, indem man bald auf das allgemeine Interesse, das ein solcher Fall erregt, Rücksicht nehmen zu müssen glaubte, bald präsumierte, dass auch den gewöhnlichen Verbrechen der Minister ein politisches Motiv unterzulegen sei. Notwendig ist übrigens, dass bei den Ministern im Gegensatz zu den übrigen Staatsdienern die Anklage der Volksvertretung vorangehe, denn da in den meisten Staaten die Einleitung der strafgerichtlichen Untersuchung wegen Amtsverbrechen von der Billigung der obersten Aufsichtsbehörde abhängig gemacht ist, so wäre eine strafrechtliche Verfolgung geradezu unmöglich, so lange die Minister im Amte bleiben, und zwar nicht nur wegen Amtsverbrechen, sondern auch wegen gemeiner Verbrechen, da bei der Abhängigkeit der mit der öffentlichen Anklägerschaft ausschliesslich betrauten Staatsanwaltschaft die Verfolgung der letzteren leicht zu verhindern wäre.

Allein die besondere Stellung des Ministers liegt weder im Gebiet des Strafrechts noch des Privatrechts, sie ist allein im

[1]) Ihm schlossen sich u. a. an: Thudichum, in Hirth's Annalen 1885 S. 643, Opitz, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, II, S. 246.

Staatsrecht begründet, soweit wenigstens als sie eine rechtliche ist, ein Erfordernis, welches auf der anderen Seite die Grenze zwischen dieser und der bloss politischen Verantwortlichkeit bildet. „Die staatsrechtliche Verantwortlichkeit kann aber nur da eintreten und geltend gemacht werden, wo ein Rechtssatz verletzt ist und zwar ein Satz des Staatsrechts.“ [1]) Begründet wird sie durch eine Verletzung der Verfassung, d. h. eine Verletzung aller derjenigen Rechtsnormen, welche sich auf die Struktur, auf die Grundlagen des Staats beziehen, nicht etwa blos diejenigen, welche in der Verfassungsurkunde enthalten sind. In dem Charakter der Verfassung als des Allerheiligsten und für die Existenz des Staates Wichtigsten ist es bedingt, dass ein besonderes Verfahren mit besonderen Rechtsfolgen Platz greife, dass auch hier nur in den wichtigsten Fällen die staatsrechtliche Verantwortlichkeit geltend gemacht werde, für die leichteren Fälle dagegen eine Interpellation der Kammer genüge. Von verschiedenen Seiten [2]) ist nicht ohne Erfolg der Versuch gemacht worden, den Umfang der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit aus dem Wesen der Volksvertretung abzuleiten, wie man die Ministerverantwortlichkeit überhaupt aus der besonderen Stellung des Ministers zu erschliessen gesucht hat. Für beides ist jedoch als letzter Grund, wie oben erwiesen, die Verfassung der konstitutionellen Monarchie anzusehen.

Übrigens darf auch bei Verfassungsverletzungen kein Unterschied gemacht werden zwischen amtlichen und nichtamtlichen Handlungen des Ministers. Ob die verfassungsverletzende Handlung äusserlich das Merkmal einer Amtshandlung trägt, darauf kommt nichts an, von Bedeutung ist nur, ob der Minister den ihm kraft seiner Stellung zukommenden Einfluss verwendet, eine Verfassungsverletzung zu begehen. In solchen Fällen würde er immer dem Verfahren des besonderen Gerichts unterliegen. Zweifelhaft dürfte es erscheinen, ob auch die blosse Gesetzesverletzung unter die staatsrechtliche Verantwortlichkeit des Ministers zu subsumieren sei, da ja auch diese, wie von den Fürsprechern dieses Satzes behauptet wird, unter der Mitwirkung der Volksvertretung zu stande gekommen, und jede Verletzung derselben eine Verletzung der Volksvertretung sein dürfte. Im Interesse des Staates dürfte eine solche Subsumption, wie Pistorius [3]) ausführt, nicht zu empfehlen sein, denn abgesehen davon, dass mit der Gleichstellung von Gesetz und Verfassung

[1]) Pistorius, S. 166.
[2]) z. B. Hänel, Studien II, S. 1571/58.
[3]) Pistorius S. 164.

das Ansehen der letzteren leidet, würde auch die Anklage einfacher Gesetzesverletzung keines solch' ausserordentlichen Gerichtshofes, wie doch der Staatsgerichtshof sein soll, bedürfen.

Damit genug von der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit der Minister, bei der Erläuterung dieser Grundsätze an den einzelnen Verfassungen deutscher Staaten wird sich Gelegenheit bieten, noch öfters auf dieselbe zurückzukommen.

Wie steht es nun aber mit ministeriellen Handlungen, welche keinem Gesetze zuwiderlaufen und dennoch dem Staat zum Schaden gereichen? Wenn der Minister sich unklug, unpolitisch, unwürdig benimmt und das Ansehen und Wohl des Staates dadurch schädigt, soll in solchem Falle auch die Volksvertretung das Klagerecht haben? Niemand wird die Unmöglichkeit leugnen, alles das, was ein Minister im Interesse der Staatswohlfahrt zu thun oder zu unterlassen hat, in gesetzliche Normen zu kleiden. Bei den weit verzweigten Geschäften der Minister, bei den manigfachen Verwickelungen, welche die wechselvollen Zeiten im Leben des Staates herbeiführen, muss eben dem Minister zur Erreichung der staatlichen Zwecke eine grosse Freiheit der Bewegung gestattet sein.

Das Interesse oder die Utilität seiner in solchen Fällen getroffenen Massregeln nur nach subjektivem Ermessen zu entscheiden, wie es doch bei der moralischen oder auch politischen Verantwortlichkeit des Ministers fast ausschliesslich notwendig sein dürfte, das ist wohl ein Ding der Unmöglichkeit.

Daher muss man zu dem Resultat gelangen, dass alle diejenigen Fälle, bei denen es sich nicht um Rechtsverletzung, sondern um Gefährdung des Staatswohles handelt, aus dem Wirkungskreis der Ministerverantwortlichkeit auszuschliessen sind. Gegen politisch unzweckmässig und verwerfliche Massregeln eines Ministers giebt es nur politische Mittel. Mag die Volksvertretung die politisch-parlamentarische Verantwortlichkeit durch Reden, Interpeliationen, Beschwerden und dergl. geltend machen, zum Gegenstand eines Rechtsverfahrens eignet sich nur eine Handlung, für welche das Recht einen absoluten Massstab der Beurteilung liefert. Wie gross auch die Anzahl der Schriftsteller sein mag, welche den Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit auch auf „Missregierung" ausgedehnt wissen wollen, dabei allerdings in ihren Ansichten ganz bedeutend divergieren [1]), für uns verträgt sich diese Forderung weder mit den Grundsätzen einer gerechten Rechtsprechung noch denen der konstitutionellen Monarchie, welche, wenn auch nicht dem Namen nach, so doch

[1]) Benjamin Constant, Rotteck, Buddeus, Kerkhove.

thatsächlich zur Republik werden würde, denn die Staatsgewalt würde nicht mehr im Monarchen, sondern im Parlament zum Ausdruck kommen. Welche Rolle dann der Monarch in einem solchem Staate spielen würde, zeigt wohl zur Genüge die Stellung der englischen Königin.

Nachdem wir ausser dem Wesen nunmehr auch den Umfang der Ministerverantwortlichkeit als allein dem staatsrechtlichen Gebiete angehörig festgestellt haben, wenden wir uns noch zu einer kurzen Untersuchung einiger spezieller Fragen, deren Ausbildung in der Theorie kennen gelernt zu haben uns im zweiten Teil unserer Betrachtung — der praktischen Gestaltung dieser Fragen in den deutschen Verfassungen — sehr zu statten kommen wird. Es betreffen diese Fragen die Organisation des als Richter einzusetzenden Staatsgerichtshofs, das Verfahren vor demselben, das Urteil und endlich noch das Begnadigungsrecht des Königs.

Dadurch dass die Volksvertretung neben ihrer Mitwirkung bei Feststellung der Gesetze die Kontrolle über die verfassungsgemässe Handhabung derselben ausübt, hat sie korrekterweise, wie es ihr auch alle Verfassungen zuerkannt haben, auch das Recht erworben, die Ministerverantwortlichkeit durch die Erhebung der Anklage geltend zu machen. Ob sie dieses Recht nun in jeder von beiden Kammern — vorausgesetzt natürlich, dass sie aus zwei Kammern besteht — oder nur gemeinschaftlich ausüben kann, ist sehr bestritten und wird später von uns erörtert werden.

Wichtiger ist hier die Frage, an wen die Anklage der Kammer gehen soll. Es entspricht nur dem Gebiet, auf dem der Minister verantwortlich ist, dem Gebiet des Staatsrechts, dass ein Staatsgerichtshof als kompetenter Richter fungieren kann, dessen Zweck es ist, die Verfassung gegen Verletzungen von seiten eines Ministers — nicht der übrigen Beamten, denn das würde seinem Wesen als eines besonderen Gerichtshofes über die besondere Verantwortlichkeit der Minister widersprechen — zu schützen. Über seine Zusammensetzung sind die verschiedensten Ansichten laut geworden, die jedoch alle darin gipfeln, dass seine Mitglieder zur Beurteilung staatsrechtlicher Verhältnisse auch staatsrechtliche Kentnisse und politische Bildung besitzen müssen. „Es müssen Männer sein", verlangt Samuely [1]), „welche durch Selbständigkeit, Unabhängigkeit, Redlichkeit und Gewissenhaftigkeit ausgezeichnet sind, welche ausserhalb des Getriebes und Leidenschaft der Parteien stehend mit dem Gefühl der

[1]) Samuely S. 101.

Pflicht und der Bedeutung ihrer Aufgabe einen tiefen Patriotismus und das Bewusstsein ihrer grossen moralischen Verantwortlichkeit verbinden." Wohl selbstverständlich ist, dass der Gerichtshof weder von der Regierung noch von der Volksvertretung abhängig und beeinflusst sein darf. Nur die grösste Unabhängigkeit und Unparteilichkeit kann einen Gerichtshof, auf den sich die Augen des ganzen Volkes richten, zur Lösung von solch' eminent wichtigen Fragen, wie es die der Verfassungsverletzung durch Minister sind, geeignet machen.

Als geeignetste Verfahrungsmaxime ergiebt sich schon aus dem Anklagerecht der Volksvertretung der „Anklageprozess", denn nach den Prinzipien des Untersuchungsprozesses würde die Anklage der Kammern höchstens die Bedeutung einer Denunziation zukommen. Als Prozessart wird zum grössten Teil der Strafprozess mit geeigneten Modifikationen angewendet werden müssen, dessen Grundprinzipien, Mündlichkeit und Öffentlichkeit natürlich auch für diesen Prozess massgebend sein würden. Was ferner die rechtliche Wirkung der beschlossenen Anklage oder des eingeleiteten Verfahrens auf die Person des Ministers betrifft, so ist auch diese Frage verschieden beurteilt worden. Am richtigsten scheint mir die Ansicht, welche die Erhebung der Anklage mit Suspension des Ministers vom Amte verknüpft, jedoch auch nur unter gewissen Umständen, deren Würdigung dem Staatsgerichtshof anheimzufallen hätte. Auch die Umstände, welche auf den Fortgang des Verfahrens von Einfluss sein könnten, wie die Vertagung und Schliessung des Landtags, Ablauf seiner gesetzlichen Legislaturperiode, seine Auflösung oder das freiwillige Fallenlassen der erhobenen Anklage sind Gegenstand weitgehender Erörterungen unter den Theoretikern geworden, übersteigen hier jedoch bei weitem den Rahmen unserer Untersuchung und werden daher passender bei der Betrachtung der Verfassung und Ministerverantwortlichkeitsgesetze der einzelnen Staaten, soweit sie bei denselben praktisch geworden sind, zur Sprache kommen.

Das Urteil dieses Staatsgerichtshofs darf sich nun keineswegs auf die Feststellung des Thatbestands beschränken, denn dann würde viel eher die Einsetzung eines Schiedsgerichts [1]) am Platze sein, sondern es muss auch Rechtsfolgen aussprechen, Rechtsfolgen, welche zwar keine Kriminalstrafen sein können, aber doch den Charakter der Strafe tragen müssen. Dem Zwecke des Ministerverantwortlichkeitsverfahrens entspricht wohl am meisten die Entfernung vom Ministeramt, unter Umständen die

[1]) Als ein solches sieht den Staatsgerichtshof Samuely an; S. 40. 49/50.

Dienstentlassung. So weit zu gehen und Freiheits-, Geld- oder sogar wie es das englische Parlament thatsächlich gethan hat, die Todesstrafe auszusprechen, entspricht durchaus nicht dem Charakter dieses Gerichtshofs als eines Staatsgerichtshofs. Auf solche Strafen zu erkennen soll vielmehr den ordentlichen Gerichten vorbehalten bleiben, denen ja auch die damit bedrohten verbrecherischen Handlungen auch des Ministers zu unterbreiten sind. „Der Schutz der Verfassung durch Zwangsentfernung des Verletzers ist der Zweck des Urteils, nicht die Bestrafung des Ministers.“ [1]) Welchen Namen daher auch die ordentlichen Strafarten haben mögen, ob Kriminal-, Ordnungs- oder Disziplinarstrafen, keine derselben dürfte hier am Platze sein.

Endlich sei hier auch der in die meisten Verfassungen aufgenommenen Bestimmung Erwähnung gethan, dass das Begnadigungsrecht des Königs einem verurteilten Minister gegenüber gar nicht oder nur beschränkt in Anwendung kommen soll. Es steht dieses Recht des Königs in unmittelbaren Widerspruch mit dem Wesen des Instituts der Ministerverantwortlichkeit, da ja dadurch jede Verurteilung illusorisch gemacht würde.

Dass auch das Recht des Monarchen, die Niederschlagung der Untersuchung anzuordnen, das Abolitionsrecht, ausgeschlossen sein muss, liegt in der Natur der Sache, denn die Verwirklichung der Verantwortlichkeit würde doch wiederum im konkreten Falle in der Hand des Monarchen liegen. Dabei muss erschwerend ins Gewicht fallen, dass in der Regel die Volksvertretung ja in den Fällen zur Anklageerhebung veranlasst wurde, in denen sie den Willen des unverantwortlichen Monarchen im Widerspruch mit der Verfassung unter Zustimmung eines verantwortlichen Ministers sich äussern sah.

Nachdem wir damit eine für unsre Zwecke erschöpfende Darstellung aller der theoretischen Fragen, welche bei der Lehre der Ministerverantwortlichkeit aufgestellt werden, gegeben zu haben glauben, wird es unsere Aufgabe sein, an den Verfassungen und Ministerverantwortlichkeitsgesetzen der einzelnen konstitutionellen Monarchieen Deutschlands nachzuweisen, wie sich diese theoretischen Fragen in die Praxis übertragen gestaltet haben. Es würde jedoch dem Zweck der Abhandlung kaum entsprechen, dabei sämmtliche Bestimmungen, welche das Institut der Ministerverantwortlichkeit betreffen und den Thätigkeitskreis der betreffenden Gerichtshöfe regeln, eingehend darzustellen, nur diejenigen, welche mit ihrem eigenthümlichen Wesen zusammen-

---

[1]) Pistorius S. 180.

hängen und für ihre Charakterisierung von Belang sind, werden Erwähnung finden.

Was nun den Einteilungsmodus dieser einzelstaatlichen Gesetze anbetrifft, so finde ich sie einmal nach der Zeit ihrer Entstehung geschieden. [1]) Wenn nun auch der Fortschritt der Zeit nicht ohne Einfluss auf die Gestaltung der Gesetzgebung über unsere Frage geblieben ist, so scheint mir doch die Einteilung nach diesem Gesichtspunkt insofern nicht glücklich gewählt zu sein, als sich eine lästige Wiederholung der einzelstaatlichen Bestimmungen innerhalb der verschiedenen Perioden kaum vermeiden lässt. Eine zweite Art der Einteilung nach den einzelnen Gliedern des Ministerverantwortlichkeitsverfahrens, [2]) seinem Subjekt, Objekt, seiner Geltendmachung, der Errichtung des Gerichtshofs u. a. hat wohl den Vorteil einer übersichtlichen Darstellung dieser einzelnen Phasen des Verfahrens für sich, leidet dem gegenüber jedoch an einer geradezu gewaltsamen Zerreissung der betreffenden Gesetze in ungezählte Einzelbestimmungen.

Daher halte ich es für unseren Zweck am entsprechendsten die Ministerverantwortlichkeitsgesetze resp. die Bestimmungen darüber in den Verfassungen der Einzelstaaten im Zusammenhang anzuführen, das unterscheidende Merkmal aber in ihrer dabei zu Tage tretenden verschiedenen rechtlichen Auffassung der Natur unseres Instituts zu suchen.

Zum Verständnis einer positiven Rechtseinrichtung ist jedoch die Kenntnis ihrer Geschichte von grossem Vorteil. Daher mag zuvor ein kurzer Rückblick auf die historische Entwicklung der Ministerverantwortlichkeit geworfen werden.

Die Geschichte derselben als einer primär staatsrechtlichen Institution fällt zusammen mit der Geschichte ihrer Mutter — der konstitutionellen Monarchie. Daraus ergiebt sich von selbst, dass wir die Grenzen unseres Vaterlands verlassen und in die Heimat der konstitutionellen Monarchie — nach England — uns begeben müssen. Hier steht ihre Wiege, von hier hat sie sich bahnbrechend über den Ozean nach Amerika, über den Kanal nach dem französischen Festland weiter verbreitet.

Die Anklage der Minister hat in ihren Anfängen einen überwiegend strafrechtlichen Charackter. Als sich in den Zeiten der Eduards Oberhaus und Unterhaus und damit zugleich die gesetzgebenden, beratenden und richterlichen Funktionen zu sondern begannen, war es das Unterhaus, dem die Aufgabe zufiel, als Kläger gegen „den höchsten Diener der Krone“ aufzutreten

[1]) z. B. bei Pistorius.
[2]) so Hauke pag. 70 ff.

Zum ersten Male wird von diesem Recht unter Eduard III. (1376) Gebrauch gemacht. Das Ansehen und die Bedeutung des Klägers machen solche Fälle zum Gegenstand der höchsten Jurisdiktion, sie gehen an den König im grossen Rat, das System der impeachments [1]) des Unterhauses vor dem Oberhause beginnt.

Die Versagung der civilen wie strafrechtlichen Klage gegen einen Minister von seiten der private prosecutors war der Grund dieser Einrichtung gewesen. Als Mittel zur Geltendmachung der Klage waren die sogenannten bills of attainder zunächst in Anwendung gekommen, neue Statuten in Form von Gesetzen, welche sich auf einen bestimmten Fall bezogen pro re nata, eine veraltete Form des Strafverfahrens, von der Mohl [2]) behauptet, dass sie allen Grundsätzen des Rechts widerstreite, indem sie in Ermangelung genügenden Beweises und sogar gerade wegen dieses Mangels einen verhassten Staatsmann ohne Gehör und Verteidigung durch ein eigens wider ihn geschmiedetes Gesetz niederschlage. Während anfangs der Gegenstand der Anklage wie bei jedem Beamten der Krone Amtsmissbrauch aus corrupt, partial, oppressive motifs gewesen war, wurde im Jahre 1678 in dem Prozess gegen den Lordschatzmeister Grafen von Danby vom Unterhaus das Prinzip geltend gemacht, dass ein Minister nicht nur für die Legalität, sondern auch für die „honesty, justice and utility“ seiner Massnahmen hafte. Als einen Ausfluss der Verfassungskämpfe und politischen Aktionen sind noch die Anklagen gegen den Gouverneur von Indien, Warren Hastings und den ersten Lord der Admiralität Henry Viscout Melville (1805) zu erwähnen, die jedoch beide mit Freisprechung endeten. Dies waren die letzten Fälle der Ministeranklage in England, und seitdem ist jede Lücke, welche noch irgend welche Handhabe zur Anstellung solcher Klagen hätte bieten können, durch die Bill der Rechte aufs Vorsichtigste beseitigt. Gleichwohl bezeichnet Gneist das Bestehen dieser rechtlichen Verantwortlichkeit als eine Hauptgrundlage des englischen Verfassungslebens, „deren Bedeutung augenblicklich sichtbar werden würde, wenn sie weggenommen würde . . . .“ [3])

Bei dem Übergang des impeachment nach den Vereingten Staaten von Nordamerika erlitt dasselbe wesentliche Veränderungen, die zum grössten Tseil in dem Charakter des Landes als Republik begründet erscheinen. Es konzentrirt sich die Verantwor.lichkeit in Republiken wesentlich in dem Satze, dass jeder Staatsdiener für die Rechtmässigkeit seiner Amtshandlungen

[1]) impeach - to accuse by public autorithy.
Gneist, Englisches Verwaltungsrecht, Bd. I, S. 340. a. a. O.
[2]) Mohl S. 602.
[3]) Gneist S. 707.

hafte. Demgemäss konnte in Amerika die „Amtsanklage“ gegen alle, sowohl die richterlichen, wie die exekutiven Civilbeamten erhoben werden.

Auch der Präsident war dem impeachment unterworfen. Überhaupt kann man kaum von Ministerverantwortlichkeit in den Vereinigten Staaten reden, da es im Sinne des europäischen Staatsrechts gar keine Minister giebt. Die Anklagemöglichkeit ist jedoch nicht auf Handlungen, die vom Strafgesetzbuch unter Strafe gestellt sind, beschränkt, sondern damit, dass die Verfassung der Union treason, bribery or other high crimes and misdemeanors als Gegenstand der Anklage bezeichnet, dehnt sie das impeachment auf das Gebiet des Staatsrechts aus. Auch hier vertritt das Repräsentantenhaus die Rolle des Klägers, die des Richters der Senat, der sich zur Beurteilung als Gericht konstituirt. Als Strafe kann jedoch der Senat nur die Amtsentsetzung und Amtsunfähigkeit aussprechen — ein weiterer Beweis für die staatsrechtliche Seite des Verfahrens. Das Begnadigungsrecht ist dem Präsidenten entzogen.

So finden wir die Besonderheiten der Gestaltung unseres Instituts in England wie in Amerika als ein Produkt der Geschichte, „während es in Frankreich und Deutschland von der Doktrin eingeführt sich nach seinem wahren Wesen darstellte und konsequent ausgestaltete.“ [1])

Der Revolutionsepoche gebührt das Verdienst, in Frankreich die Ministerverantwortlichkeit als konstitutionelle Notwendigkeit erkannt und zur Geltung gebracht zu haben.

Die Septemberverfassung des Jahres 1791 normierte zuerst die Ministerverantwortlichkeit; im gleichem Sinne sprach sich die Verfassung vom Juni 1793 und die vom August 1795 aus. Auch die Charte von Ludwigs XVIII. von 1814 statuiert in ihrem 55ten und 56ten Artikel das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit und stellt ein besonders Gesetz über die Spezifikation der „nature des délits“ und die Bestimmung über ihre Geltendmachung in Aussicht. Mit Strafe bedroht sind nur die Verbrechen der ‚trahison‘ und ‚concussion‘, gleichwohl wurden offenbar im Widerspruch mit dem geltenden Recht am 21. Dezember 1830 die Minister Karls X. wegen des Verbrechens der Verfassungsverletzung verurteilt.

Aus den Entwürfen zu dem von Ludwig XVIII. wie oben erwähnt, verheissenen Ausführungsgesetz des Artikels 56 seiner Charte sowie aus den in den Kammern darüber gepflogenen Unterhandlungen gewinnt man ein deutliches Bild von der Auf-

[1]) Rössler, S. 16.

fassung des Instituts in jener Zeit. Auch jetzt überwiegt die rein strafrechtliche Vorstellung der Verantwortlichkeit. Nicht allein, dass als Gegenstand der Anklage drei Delikte — trahison, concussion, prévarication — genannt werden, auch die Strafen sind die gewöhnlichen des Code pénal. Gleichwohl fühlte man die politische Natur der Ministeranklage und versäumte auch nicht, dies nachdrücklich in den Verhandlungen zu betonen.

Die französische Revolution war auch im Bezug auf unsere Institution nicht ohne Einfluss auf das benachbarte Deutschland geblieben und neben der Auflösung des Reichsverbandes und den napoleonischen Kriegen ein Hauptfaktor gewesen, die öffentlich rechtlichen Zustände Deutschlands einer gründlichen Umwandlung zu unterziehen. Allgemein wurde die Notwendigkeit repräsentativer Verfassungen anerkannt und mit der Einrichtung derselben beginnt auch die Ministerverantwortlichkeit auf deutschen Boden aufzublühen. Zwar kannte auch das ältere deutsche Staatsrecht eine Verantwortlichkeit der fürstlichen Räte und Diener wegen Verletzung der Landeshoheit, die Ausführbarkeit des Prinzips war jedoch unmöglich, sobald sich der fürstliche Diener auf den Befehl seines Herrn bezog.

Ja auch die Landesherren, das Oberhaupt des Reiches selbst konnte von den Ständen zur Rechenschaft gezogen werden, da ja das Prinzip von der Unverantwortlichkeit des Fürsten ebenfalls fremd war. Gleichwohl haben einige, darunter auch Zachariae in diesen Einrichtungen einen historischen Grund für die heutige Ministerverantwortlichkeit zu erblicken geglaubt. Zugegeben, dass das Recht der Ministeranklage nicht in Widerspruch mit den Grundlagen des deutschen Staatsrechts steht, so hat doch die Ministerverantwortlichkeit kraft ihres in unserem ersten Teil erwiesenen unzertrennlichen Zusammenhang mit der konstitutionellen Monarchie erst mit dieser im deutschen Staatsrecht Eingang gefunden.

Auf dem Wiener Kongress wurde in den verschiedenen Entwürfen der Bundesakte von den deutschen Fürsten die Geltendmachung der Verantwortlichkeit auch der obersten Staatsdiener durch Beschwerdeführung proklamiert.

Demgemäss wurde denn auch in allen Verfassungen Deutschlands diese Verantwortlichkeit sanktioniert, die Art der Geltendmachung jedoch zum grössten Teil besonderen Gesetzen vorbehalten.

Dass diese Spezialgesetzgebung, wie wir sehen werden, nun sehr verschieden, bisweilen geradezu diametral entgegengesetzt ausgefallen ist, darf uns nicht Wunder nehmen, wenn wir einmal den verschiedenen staatsrechtlichen Boden betrachten, auf der

das Institut verpflanzt wurde, auf der anderen Seite das Mittel — die konstitutionelle Monarchie — welche durchaus kein einheitliches Ganzes darbot, sondern der verschiedensten Wandlungen fähig war. Dazu war auch der Zweck, welchen man durch diese Gesetzgebung zu erreichen suchte, ein sehr verschiedener, indem man in dem Institut bald einen Ersatz für den verloren gegangenen Schutz des Reichsgerichts zu finden glaubte, bald — und das war die massgebende Anschauung — ein Korrektiv für die Unverantwortlichkeit des Monarchen schaffen wollte.

Noch einmal trat mit dem Jahre 1848 ein entschiedener Wendepunkt in der Behandlung der Ministerverantwortlichkeit ein, indem die Bewegungen dieses Jahres teils zu einer Revision der bestehenden teils zur Schaffung neuer Gesetze und Vorschläge anregten. In diesen lässt sich nun leicht eine Sonderung der staatsrechtlichen von den rein strafrechtlichen Gesichtspunkten erkennen; ja man ging noch weiter und zog selbst Handlungen, welche sonst nur die politische, bezw. parlamentarische Verantwortlichkeit begründeten, in den Bereich des durch die Stände geltend zu machenden Klagerechts.

Wir wenden uns nach diesem historischen Überblick den einzelnen Verfassungen der deutschen konstitutionellen Monarchien zu und werden dieselben gemäss unseres oben entwickelten Einteilungsprinzips in mehreren Gruppen darzustellen suchen, je nachdem sie bei der Behandlung der Ministerverantwortlichkeitsfrage rein strafrechtliche Gesichtspunkte aufstellen oder zwar die staatsrechtliche Verantwortlichkeit im Prinzip anerkennen, gleichwohl noch auf staatsrechtlichem Boden stehen oder aber — wie in unserem ersten Teil entwickelt — allein richtig nur eine staatsrechtliche Verantwortlichkeit kennen oder endlich auch politische bezw. parlamentarische Gesichtspunkte mit hineinziehen.

Zu der ersten Gruppe gehören nur einige Staaten: das Grossherzogtum Sachsen-Weimar und das Herzogtum Sachsen-Koburg-Gotha. Im ersteren Staat ist Gegenstand der Anklage eines Ministers „die durch sein amtliches Wirken verursachte Verfassungsverletzung oder Gesetzesverletzungen nach den Bestimmungen der Strafgesetze.“ Schon das Staatsgrundgesetz von 1816 macht keinen Unterschied zwischen gemeinrechtlicher Verantwortlichkeit wegen Unterschleife bei öffentlichen Kassen und Bestechung und staatsrechtlicher Verantwortlichkeit wegen Verfassungsverletzung. Reine staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit ist ihm fremd, was schon daraus hervorgeht, dass es auch andere „hohe Beamte“ der Anklage unterwirft, dass

das Verfahren das gewöhnliche des Strafprozesses ist, das Urteil ein Strafurteil und die Begnadigung nirgends ausgeschlossen ist. Zwar befiehlt das revidierte Staatsgrundgesetz vom 15. Oktober 1850 die Errichtung eines besonderen Staatsgerichtshofes, doch weisst die Bestimmung des Paragraphen 58 dieses Gesetzes, dass die Entscheidung über die erhobene Anklage „lediglich in Gemässheit der erhobenen Strafgesetze“ zu geben sei, darauf hin, dass nach wie vor die Behandlung der Anklage als eine strafrechtliche zu denken sei, wenn auch nunmehr Abolitions- und Begnadigungsrecht ausgeschlossen ist. Kurz, die Ministerverantwortlichkeit ist hier nichts anderes als strafrechtliche Verantwortlichkeit der Minister, welche von den Ständen vor einem durch den Monarchen und den Landtag gemeinsam zu bildenden Gerichte geltend gemacht wird.

Konsequent ist die Ministerverantwortlichkeit auch im Herzogtum Sachsen-Koburg-Gotha durchgeführt. Nach dem Staatsgrundgesetz von 1852 gilt die Verfassungsverletzung als ein „Vergehen“, welches „nach der Grösse der bösen Absicht und Schuld, nach der Grösse und Umfang des zugefügten Schadens und den gesetzlichen Regeln der Zurechnung“ [1]) zu ahnden ist. Es ist ein selbständiges Vergehen unabhängig von dem durch die Strafgesetze normirten Delikten, für welches eigene Strafen bestimmt sind. —

Bei weitem am zahlreichsten sind jedoch diejenigen Staaten, welche auf der Grenze zwischen der straf- und staatsrechtlichen Behandlung unseres Institutes stehen, bald die eine, bald die andere bevorzugend, wobei sich namentlich bei den süddeutschen Staaten eine enge Anlehnung an die betreffenden französischen Einrichtungen nicht verkennen lässt.

An der Spitze derselben steht das Königreich Preussen, welches ausserdem mit einigen Fürstentümern die Besonderheit gemein hat, das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in seiner Verfassung zwar zu proklamieren, seine Geltendmachung jedoch einem besonderen Gesetz vorzubehalten, ohne dass es zu dessen Erlass gekommen wäre. Die nach mancherlei Kämpfen am 31. Januar 1850 zu stande gekommene Verfassungsurkunde dieses Staates enthält gewissermassen als Ergänzung ihres Artikels 44: „Die Minister des Königs sind verantwortlich“ im 61. Art. folgende Bestimmung: „Die Minister können durch Beschluss einer Kammer wegen des Verbrechens der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrats angeklagt werden. Über solche Anklagen entscheidet der oberste Gerichtshof der

[1]) St. G. G. § 164.

Monarchie in den vereinigten Senaten, So lange noch zwei oberste Gerichtshöfe bestehen, treten dieselben zu obigem Zwecke zusammen. Die näheren Bestimmungen über die Fälle der Verantwortlichkeit, über das Verfahren und die Strafen werden einem besonderen Gesetze vorbehalten." — Dieser Artikel weist offenbar wie mehrere Artikel der preussischen Verfassung eine lex imperfecta auf und es unterlag keinem Zweifel, dass es Pflicht der gesetzgebenden Faktoren war, das in demselben in Aussicht genommene Ausführungsgesetz zu erlassen. Infolgedessen ergingen zur Herbeiführung der praktischen Ausführbarkeit des Artikels mehrere Entwürfe. So im Jahre 1850 vom Justizminister Simons ein Gesetzentwurf betreffend „die Fälle der Verantwortlichkeit . . . .", der gemäss des strafrechtlichen Charakters des Art. 61 ebenfalls von strafrechtlichen Gesichtspunkten aus ausging, der jedoch mit 76 gegen 59 Stimmen abgelehnt wurde. Nicht besser erging es dem vom Abgeordneten Wenzel im Januar 1851, in demselben Monat 1853 und im Februar 1855 eingebrachten revidirten Entwurf und auch ein vom Justizminister Vermuth am 11. Januar 1862 vorgelegter Entwurf hatte dasselbe Schicksal. Im letzteren war übrigens die Abänderung des Art. 61 der Verfassungsurkunde der Gegenstand der Ministeranklage auf „Verfassungsverletzung" beschränkt worden und vollständig treffend bemerkte dazu der Justizminister in seinem Vortrag: „Der Verrat und die Bestechung sind Verbrechen, die dem gemeinen Strafrecht angehören und zu deren Verfolgung und Bestrafung es nicht erst neuer gesetzlicher Vorschriften bedarf, indem sie vielmehr schon jetzt gegen die Minister im regelmässigen Strafverfahren verfolgt werden können und im Fall der Verurteilung die im Strafgesetzbuch angedrohten Strafen nach sich ziehen." [1])

Noch einmal wurde in der Session von 1863 ein dritter Entwurf vorgelegt der zwar im Abgeordnetenhaus mit geringen Abweichungen angenommen wurde; im Herrenhaus jedoch wegen des inzwischen eingetretenen Schlusses des Landtags gar nicht zur Beratung kam. So ist das im Abs. 2 des Art 61 der preussischen Verfassungsurkunde in Aussicht gestellte Gesetz bis heute noch nicht zu stande gekommen und daher auch die Frage, ob es möglich und zulässig sei, eine Ministeranklage zu erheben, so lange das Gesetz fehlt, von der Mehrzahl der preussischen Schriftsteller wie Schulz [2]), Stockmar [3]) und Bornhack [4]) verneint worden.

[1]) Sten. Bericht des Herrenhauses 1862 Bd. II, S. 19.
[2]) Schulz, Bd. II, S. 694.
[3]) Chr. v. Stockmar in Aegidi's Zeitschr. f. Deutsch. Staatsrecht [Bd. I, S. 182.
[4]) Bornhak, Bd. I, S. 143.

Preussen gehört demnach zu denjenigen Staaten, welche mit der Ministerverantwortlichkeit nur da eine Rechtsfolge verknüpfen, wo die staatsrechtliche Verantwortlichkeit mit der strafrechtlichen zusammenfällt.

Im Anschluss an Preussen seien gleich hier die Bestimmungen der Fürstentümer Schwarzburg-Sondershausen und Reuss ä. L. erwähnt, welche, wie oben angedeutet, ebenfalls leges imperfectae zu nennen sind. Der erstere Staat erkennt zwar in seiner Verfassung von 1857 eine Verantwortlichkeit der Minister an, verweist jedoch in betreff der Realisierung derselben auf ein besonderes Gesetz, welches bis heute noch nicht ergangen ist. Ebenso behält sich Reuss ä. Linie in seiner Verfassung von 1867 vor, „behufs Versetzung von Staatsdienern in den Anklagestand wegen verschuldeter Verfassungsverletzung und behufs Errichtung eines Gerichtshofes für solche Fälle das Entsprechende durch die Gesetzgebung zu ordnen und auszuführen, [1]) was gleichfalls nicht geschehen ist.

Auf staatsrechtlicher Grundlage stark vermischt mit strafrechtlichen Anschauungen steht unsere Frage auch in den übrigen Königreichen: Baiern, Sachsen und Württemberg:

Schon in dem „Von der Gewähr der Verfassung" betitelten Abschnitt der Verfassungsurkunde Baierns vom Jahre 1818 können die Minister wegen Verfassungsverletzung angeklagt werden, jedoch nur wegen vorsätzlicher. Auch deuten alle übrigen Bestimmungen dieses Titels, wie die Anbringung der Klage beim König, die Statthaftigkeit der gewöhnlichen Rechtsmittel u. a., sowie der Umstand, dass eine rechtliche Verantwortlichkeit der Minister nur insoweit begründet ist, als anderweitige Gesetze bestimmte Rechtsfolgen an die Verfassungsverletzung knüpfen, darauf hin, dass durch die Verfassungsurkunde keine andere juristische Verantwortlichkeit begründet wird, als die schon nach den Strafgesetzen vorhandene strafrechtliche. Durch ein Gesetz vom 4. Juli 1848 betreffend die Verantwortlichkeit der Minister und die Errichtung eines Staatsgerichtshofes wird zwar der staatsrechtlichen Theorie grosser Einfluss eingeräumt, indem u. a. ausschliesslich Minister angeklagt werden können, auch einfache Entfernung vom Dienst bis zur Dienstentlassung als Strafe bestimmt werden, gleichwohl neigt auch dieses Gesetz dadurch, dass es die Bestrafung „von dem Grad des Verschuldens" — der culpa — und „dem Erfolg der Pflichtverletzung" [2]) abhängig macht, zur strafrechtlichen Behandlung der Frage hin.

---

[1]) V. U. vom 28. März 1867, § 89.
[2]) Ges. von 1850, Art. 9.

Württemberg, einer der erstendeutschen Staaten, der den konstitutionellen Gedanken am korrektesten durchführte, behandelt im X. Kapitel seiner Verfassung von 1819 betitelt: „Von dem Staatsgerichtshof“ die Ministerialverantwortlichkeitsfrage und bestimmt u. a. von demselben, dass er eingesetzt würde „zum gerichtlichen Schutz der Verfassung“, jedoch nicht nur zur Beurtheilung der Verletzung einzelner Punkte derselben, sondern auch von Unternehmungen, „welche auf den Umsturz der Verfassung gerichtet sind.“ [1]) Hauptsächlich aus diesen Bestimmungen lässt sich erkennen, dass damit einmal eine ausserordentliche Strafbehörde geschaffen werden soll, andererseits jedoch auch ein besonderer staatsrechtlicher Gerichtshof, dessen Zweck nur der Schutz der Verfassung sei. Zwar ist dieser Gerichtshof mit gleich viel richterlichen wie politischen Elementen besetzt, gleichwohl ist er in erster Linie als Strafbehörde gedacht worden, weshalb ihm das Recht zusteht, ausser auf Entfernung vom Amte auch auf Verweise und Geldstrafen zu erkennen.

Der württembergischen Verfassung nachgebildet sind die Bestimmungen des Königreich Sachsen über die Ministerverantwortlichkeit enthalten im 8. Kapitel seiner Verfassungsurkunde von 1831. Übereinstimmend mit Württembergs Verfassung bestimmt auf dieses Gesetz eine mit „richterlichen und nichtrichterlichen Mitgliedern besetzte“ [2]) Behörde als Staatsgerichtshof, welcher auf die von den Ständen wegen Verletzung und Umsturz der Verfassung anzustellende Klage allerdings nur „auf Missbilligung des Verfahrens oder auf Entfernung vom Amte“ erkennen kann, jedoch den ordentlichen Richter „zur Verhängung weiterer Strafen“ [3]) eventuell Nachricht von dem Ausgange des vor ihm verhandelten Prozesses geben muss.

Einen vorwiegend strafrechtlichen Charakter, ohne denselben jedoch rein durchzuführen zeigen bei der Behandlung unserer Frage ausser dem Grossherzogtum Hessen, den Herzogtümern Schleswig-Holstein, den Fürstentümern Schwarzburg-Rudolstadt und Reuss jüngerer Linie, welche im Prinzip derselben Theorie huldigen, auch das Grossherzogtum Oldenburg und das Kurfürstentum Hessen.

So trennt Oldenburg in seinem Staatsgrundgesetz von 1849 ebenso wie in einem speziellen Gesetz von 1855 die staatsrechtliche Verantwortlichkeit durchaus von der strafrechtlichen, giebt jedoch auch jener dadurch, dass das Anklagerecht des Landtags auch auf gemeine Verbrechen des Ministers ausgedehnt

[1]) V. U. § 195.
[2]) V. U. § 143.
[3]) V. U. § 148, Abs. 2.

wird und dass der Staatsgerichtshof auch auf die gesetzlichen Strafen erkennen kann, ein strafrechtliches Gepräge.

Auch das Kurfürstentum Hessen, ausser Württemberg der einzige Staat, in welchem thatsächlich eine Ministeranklage durchgeführt wurde — im Jahre 1833—35 gegen Minister Hassenpflug — behandelt die Verantwortlichkeitsfrage überwiegend von strafrechtlichem Gesichtspunkt aus, allerdings soll auch da, wo die betreffende Verfassungsverletzung eine von den Strafgesetzen nicht verbotene Handlung enthält, „Amtsentsetzung“ eintreten. Der zuständige Gerichtshof ist das Oberappellationsgericht. Wiederaufnahme der Untersuchung und Restitution stehen als Rechtsmittel dem Angeklagten zu.

Nur ganz verborgen ruht die staatsrechtliche Theorie von der Verantwortlichkeit der Minister in den Verfassungen des Herzogtums Meiningen und des Fürstentums Schaumburg-Lippe, deren Grundsätze fast rein strafrechtlich zu nennen sind. Die erstere von 1829 lässt neben „Missbrauch der Amtsgewalt, Untreue und Erpressung“ auch Verletzung der Verfassung als Gegenstand der Anklage zu; letztere kann jedoch nur dann von Erfolg begleitet sein, wenn die Verletzung zugleich eine durch die gewöhnlichen Strafgesetze verbotene Handlung enthält, da die Verfassung selbst keine Strafen kennt. Im Fürstentum Schaumburg-Lippe aber nennt das Gesetz vom Januar 1849 die Verfolgung der Minister eine „strafrechtliche“ [1]) sodass auch hier die staatsrechtliche Verantwortlichkeit nur als eine zu der gemeinstrafrechtlichen hinzutretende besondere strafrechtliche bezeichnet werden kann.

Schliesslich gehört auch Österreich, welches obwohl politisch kein deutscher Staat, wir ohne inkonsequent zu sein, wohl hier anführen können, zu der Kategorie dieser Staaten. Nach verschiedenen Umänderungen in Entwürfen hat hier die Verantwortlichkeitsfrage ihre Regelung in einem besonderen Gesetz vom 25. Juli 1867 gefunden, welche sehr wohl die staatsrechtliche Verantwortlichkeit in ihrer Besonderheit erkennt, sie jedoch fast rein nach strafrechtlichem Muster behandelt. Deutlich spricht dies der Bericht des Verfassungsausschusses aus, wenn er sagt: „Das Gesetz über Ministerverantwortlichkeit soll das allgemeine Strafgesetz weder einschränken noch modifizieren, vielmehr dasselbe durch eine subsidiäre Strafbestimmung ergänzen.“ [2]) Des Näheren unterbreitet das Gesetz dem Staatsgerichtshof auch solche Handlungen eines Ministers, welche unter das allgemeine

[1]) Ges. vom 2. Januar. 1849, Art. 3.

[2]) Die neue Gesetzgebung Österreichs, erläutert an den Reichsratsverhandlungen I, S. 64.

Strafgesetz fallen, lässt die Anklage von jedem der beiden Häuser erheben, falls nur $^2/_3$ Majorität vorhanden ist und bestimmt als gesetzliche Folge der Verurteilung Entfernung aus dem Rate der Krone resp. Dienstentlassung oder zeitlichen Verlust der politischen Rechte.

Zu der von uns aufgestellten Gruppe von Staaten d. i. zu der Gruppe, welche in der Behandlung der Ministerverantwortlichkeitsfrage der im ersten Teil dieser Abhandlung allein richtig befundenen staatsrechtlichen Theorie am nächsten kommen, gehören nur wenige Staaten, das Königreich Hannover und das Herzogtum Braunschweig.

Sedes materiae ist im ersteren Staat das Staatsgrundgesetz von 1833, auf welches man trotz mannigfacher Abänderungen immer wieder zurückgekommen ist. Dasselbe scheidet deutlich die staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit aus der strafrechtlichen sowie politischen bezw. parlamentarischen aus, lässt sie von der Ständeversammlung allein wegen absichtlicher Verletzung des Staatsgrundgesetzes geltend machen, erklärt den Minister durch den verurteilenden Ausspruch des Gerichtes von selbst seines Amts dauernd verlustigt, schliesst Abolition und Begnadigung aus und überweist konsequenter Weise jedes durch die Strafgesetze verbotenes Vergehen der Minister den ordentlichen Gerichten. Als Staatsgerichtshof fungiert das Oberappellationsgericht in seiner Plenarversammlung.

Auch Braunschweig hat in seiner „Neuen Landschaftsordnung von 1832“ das staatsrechtliche Prinzip der Ministerverantwortlichkeit selbständig anerkannt und demgemäss bestimmt, dass die Beurteilung des in der Verfassung etwa liegenden gemeinen Verbrechens sowie der aus denselben entspringenden Entschädigungsansprüchen den ordentlichen Gerichten zu überlassen sei, hat diesen jedoch ausdrücklich untersagt, wegen „verletzter Verfassung“ gegen die Mitglieder des Staatsministeriums und des ständigen Ausschusses von amtswegen zu verfahren. [1]) Dem entspricht auch die Zulassung der Anklage nur wegen „absichtlicher Verletzung des Staatsgrundgesetzes“ durch eine von den Ministern kontrasignierte, ausgegangene oder unterschriebene Verfügung. Kompetent ist der für den betreffenden Fall sofort zu bildende Staatsgerichtshof, der jedoch inkonsequenter Weise nur mit richterlichen Beamten besetzt werden soll.

Schliesslich hat auch die oben erwähnte [2]) Theorie von der politischen Natur der Ministerverantwortlichkeit ihre praktische

[1]) N. L. O. § 112.
[2]) vergl. S. 15.

Anwendung gefunden und zwar im Grossherzogtum Baden, welches derselben wenigstens im Prinzip folgt. Das unter dem Einflusse Bluntschli's entstandene Verfassungsgesetz vom Februar 1868 spricht die Möglichkeit einer Ministeranklage auch wegen „schwerer Gefährdung der Sicherheit und Wohlfahrt des Staates“ [1]) aus, überträgt das Anklagerecht der zweiten, das Richteramt der ersten Kammer als Staatsgerichtshof, bestimmt als Strafe nur die Entlassung des Angeklagten und löst damit prinzipiell die Einrichtung los vom strafrechtlichen Boden. Nur diesem Grundsatz konsequent berechtigt es den Staatsgerichtshof bei gleichzeitiger Begehung eines Staats- und gemeinen Verbrechens durch einen Minister den Beschuldigten wegen des letzteren dem zuständigen ordentlichen Gericht zu überweisen. Trotz dieser Behandlung der Verantwortlichkeit als einer „politischen“ hat auch das badische Gesetz, dadurch dass es eine „wissentliche“ oder „eine aus grober Fahrlässigkeit“ begangene Handlung zur Vollendung der betreffenden Verfassungsverletzung erfordert, dem Strafrecht Einräumungen gemacht.

Nur eine „politische“ Verantwortlichkeit kennt das Herzogtum Anhalt, welches in seiner Landschaftsordnung von 1859 ganz allgemein dem Landtag das Recht einräumt, „Beschwerden und Anträge“ an den Herzog zu richten.

Somit wäre auch der zweite Teil unserer Aufgabe — die Ministerverantwortlichkeit in der Praxis erläutert an den Verfassungen der deutschen Einherrschaften mit Volksvertretung — erledigt, und es erübrigt sich nur noch zum Schluss einen Blick auf die gegenwärtige Lage dieses Instituts zu werfen oder vielmehr die Frage zu beantworten: „Welchen Einfluss hat das Entstehen des deutschen Reiches und seiner Gesetzgebung auf die die Ministerverantwortlichkeit betreffenden Gesetze der Einzelstaaten ausgeübt?

Für mehrere derselben erledigt sich diese Frage von selbst, insofern als sie durch die Gebietsveränderungen besonders im 7. Jahrzehnt unseres Jahrhunderts überhaupt ihre Selbständigkeit verloren haben, für die übrigen aber hat die Reichsjustizgesetzgebung in materieller sowohl wie formeller Richtung die weitgehendsten Änderungen getroffen. Diejenigen Gesetze, welche dabei hauptsächlich in Betracht kommen, sind die in Ausführung des Art. 4 der Reichsverfassung ergangene Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz.

Nach § 2 des Einführungsgesetzes zu letzterem findet dasselbe nur noch auf „die ordentliche, streitige Gerichtsbarkeit“

[1]) V. U. § 65a.

Anwendung. In seinem zweiten „Gerichtsbarkeit“ überschriebenen Titel zählt es in § 12 die ordentlichen Gerichte auf und in § 13 diejenigen streitigen Sachen, welche vor diese Gerichte gehören, soweit sie nicht zur Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden oder -gerichte gehören oder reichsgesetzlich besondere Gerichte dafür bestellt oder zugelassen sind. Daraus folgt negativ, dass die nicht in den § § 12 und 13 des G. V. G. angeordneten oder zugelassenen Behörden auch keine Strafgerichtsbarkeit ausüben und dass die den ausserhalb dieser Paragraphen stehenden wenn auch mit Strafbefugnis versehenen Behörden zugewiesenen Sachen auch keine Strafsachen im Sinne des G. V. G. sind.

Machen wir nach diesem Resultat die Anwendung auf unsere Frage, so ergiebt sich offenbar, dass die Staatsgerichtshöfe, wie sie in den Einzelstaaten zur Realisirung der Ministerverantwortlichkeit eingesetzt waren, weder zu den ordentlichen Gerichten gehören — vergl. § 12 des G. V. G. — noch zu den in § 13 G. V. G. genannten Verwaltungsbehörden und -gerichten, denn diese sind nur für reichsgesetzlich besonders genannte Strafsachen zuständig, noch auch zu den reichsgesetzlich zugelassenen Gerichten — vergl. § 14 G. V. G., in welchem diese Gerichte aufgezählt sind, — noch auch endlich zu den reichsgesetzlich besonders bestellten Gerichten — Militär- und Konsulargerichten. — Also die Staatsgerichtshöfe der Einzelstaaten sind keine Strafgerichte mehr!

Wie aber steht es weiter mit den Einzelstaaten, in denen die Ministeranklagesachen nicht Staatsgerichtshöfen sondern den ordentlichen Gerichten zugewiesen sind? Sind die den ordentlichen Gerichten der Einzelstaaten überwiesenen Ministeranklagen, dadurch dass jene Gerichte durch Einführung des G. V. G. vom 27. Januar 1877 zu ordentlichen im Sinne des Reichsgesetzes geworden sind, nicht auch Strafsachen im Sinne des Reichsgesetzes geworden? Es kann kein Zweifel obliegen, dass die letzte Frage bejaht werden müsste, wenn uns nicht die Strafprozessordnung entgegenträte, welche in § 3 ihres Einführungsgesetzes bestimmt, dass sie auf alle Strafsachen Anwendung findet; in keiner jener Staaten aber, welche die Ministeranklage zur Kompetenz der ordentlichen Gerichte gehörig erklären, findet sie in der ihr von der Reichgesetzgebung verliehenen Gestalt Anwendung! Wie sollte sich auch beispielsweise das Institut der Staatsanwaltschaft mit dem Anklagerecht der Volksvertretung vereinigen?

Freilich bestimmt der Abs. 2 desselben § 3, dass die Landesgesetzgebung, insoweit die Gerichtsbarkeit in Strafsachen, für

welche besondere Gerichte zugelassen sind, den ordentlichen Gerichten übertragen wird, ein von den Regeln der Strafprozessordnung abweichendes Verfahren bestimmen kann. Allein für die Ministeranklagen sind ja, wie oben bewiesen, keine ordentlichen Gerichte zugelassen, also kann auch kein abweichendes Verfahren getroffen werden, also sind die Bestimmungen der Einzelstaaten, welche nach den Regeln des Strafprozesses die Ministeranklagen behandelt wissen wollen, ausser Kraft gesetzt.

Kurz — quod erat demondrandum — alle diejenigen Vorschriften der Verfassungen oder besonderen Gesetze über Ministerverantwortlichkeit in den Einzelstaaten, welche durch die Voraussetzung der strafrechtlichen Natur des Ministerverantwortlichkeitsverfahrens bedingt sind, sind hinfällig geworden, die Staatsgerichtshöfe sind keine Strafgerichte, das Verfahren ist kein Strafverfahren, die zu verhängenden Rechtsfolgen sind keine Kriminalstrafen mehr!

Fassen wir noch einmal in wenigen Sätzen zusammen, was wir in unserer Abhandlung bewiesen zu haben glauben, so folgt:

1) Die Ministerverantwortlichkeit steht und fällt mit der konstitutionellen Monarchie!

2) Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit ruht allein auf staatsrechtlichen Boden!

3) Die Bestimmung der Einzelstaaten Deutschlands über die praktische Anwendung der Ministerverantwortlichkeitsfrage stehen seit der Reichsjustizgesetzgebung inhaltlich nur noch insoweit in Kraft, als sie frei von strafrechtlicher Anschauung im Staatsrecht beruhen!